Del Estado absoluto al Estado constitucional

Benjamín GonzálezAlonso

El curso que ahora estamos desarrollando versa, como todos ustedes saben, sobre *"La transición del feudalismo al capitalismo"*; sobre la transición de lo que los historiadores generales denominan *"feudalismo"* hacia otro modelo, hacia otro tipo de organización por de pronto económica (aunque no sólo económica) que responde al calificativo de *"capitalista"*. Al comenzar a preparar mi intervención en este ciclo llegué a la conclusión de que la perspectiva desde la que yo mejor podría cambiar impresiones con ustedes, la óptica más apropiada en mi caso para acometer aquí el análisis de la transición del llamado feudalismo al capitalismo, era la jurídico-institucional. Al delimitar de este modo el enunciado genérico del título de este curso, la transición del feudalismo al capitalismo se concreta inmediatamente en la transición del Estado absoluto al Estado constitucional, porque la sustitución de la organización política absolutista por la constitucional resume y constituye la culminación de la compleja serie de cambios que, tanto en el plano ideológico como en el organizativo, tuvieron lugar desde los primeros años del siglo XIX.

Dicho esto, inmediatamente surge un puñado de cuestiones, de preguntas a responder. Acabo de hablar de cambios, pero (primera cuestión) ¿cuál fue el contenido de los mismos? Segunda cuestión: ¿qué alcance y significación tuvieron esos cambios o, dicho de otro modo, cuál fue su grado de profundidad? Y, en tercer lugar, no queda más remedio que preguntarse también cuándo y cómo se produjeron. Esas son las preguntas a las que intentaré dar respuesta.

Voy a limitarme, pues, a ofrecer algunos puntos de vista susceptibles de orientar nuestra reflexión acerca de lo que representó en el ámbito político, jurídico e institucional la transición en España del feudalismo al capitalismo, del Estado absolutista al Estado constitucional.

Ahora bien, para captar debidamente lo que supuso la implantación del Estado constitucional resulta indispensable arrancar de la situación previa y conocer también el punto de partida, porque sólo contraponiendo y comparando esos dos modelos podremos obtener una visión precisa del contenido y profundidad de las transformaciones que entre tanto se operaron. De ahí que sea difícilmente evitable dedicar la primera parte de la exposición a recordar lo que a mi juicio fue el Estado absoluto, sus presupuestos y sus elementos caracterizadores. En un segundo momento abordaré el examen de las premisas y aspectos fundamentales del Estado constitucional, y finalmente, en tercer y último lugar, haré algunas brevísimas consideraciones sobre las vicisitudes del establecimiento del Estado constitucional en España.

* * *

Vayamos, pues, con el Estado absoluto. Con un tipo de organización política que a menudo resulta difícil de comprender y que en muchas ocasiones ha sido mal comprendida. Mal comprendida porque el Estado absoluto no se formó a lo largo del Antiguo Régimen partiendo de unos principios de los que derivaran otros postulados cada vez más concretos. El Estado absolutista no es un tipo de organización política trazada con escuadra y cartabón, sino que se fue conformando en virtud de un proceso de acumulación, de un proceso puramente inductivo, de una evolución sin grandes rupturas desde la baja Edad Media en adelante, de manera que la entidad política y organizativa del Estado absolutista fue, desde todos los puntos de vista, previa a la entidad conceptual. La entidad conceptual del Estado absoluto la han forjado *a posteriori*, y procediendo por inducción, los historiadores; los hombres de la época no la plasmaron en un modelo dotado del grado de delicadeza lógica que ahora exigimos, y justamente eso es lo que ha confundido a algunos estudiosos. Pero de eso no se infiere que el Estado absoluto careciera de profunda lógica interna. Yo me atrevería incluso a decir que si se recorre la historia de las formaciones políticas, pocas veces se hallará una organización con una coherencia, con una trabazón interna tan acusada como la del Estado absolutista, provisto de un grado de adecuación formidable entre sus supuestos ideológicos y la sociedad en cuyo seno se forjó y desarrolló.

Comencemos, si les parece, por recordar lo previo al Estado, los presupuestos ideológicos que sirvieron de fundamento al Estado absolutista. Al hacerlo nos encontramos con un entramado de ideas proce-

dentes en última instancia de la *Política* de Aristóteles y pasadas –obvio es advertirlo– por el tamiz de la Escolástica medieval. No hace falta poseer un conocimiento exhaustivo de la obra aristotélica para saber que la *Política* albergaba una serie de nociones que influyeron decisivamente en la organización política del Antiguo Régimen. Pensemos, por ejemplo, en la afirmación según la cual el hombre es un ser sociable por naturaleza; de que *"naturalmente"*, esto es, por el mero hecho de existir, el hombre tiene una dimensión social y política; de que la convivencia no es, por tanto, un *"plus"*, algo añadido o superpuesto a la naturaleza humana, sino, por el contrario, algo ínsito en la naturaleza del hombre.

Otra de las ideas que traspasan la *Política* aristotélica y que se difundieron extraordinariamente a lo largo de las Edades Media y Moderna fue la de que los hombres son desiguales por naturaleza. El hecho de que los hombres no sean iguales entre sí y de que ocupen lugares diferentes en la sociedad no se debe a razones históricas, convencionales, susceptibles de ser eliminadas, sino que es un dato previo del que hay que partir. Y claro es, si el hombre es por naturaleza un ser político, pero la naturaleza convierte a los hombres en seres desiguales entre sí, de ahí se sigue como consecuencia ineludible un tercer postulado, a saber: también la existencia de jerarquías sociales y de dominación política es un dato aportado por la naturaleza misma. No es producto de la elección humana, sino que viene dado, impuesto desde fuera. También desde arriba, porque –he aquí la acción de la Escolástica– las ideas a que acabo de hacer referencia fueron objeto además de un proceso de trascendentalización. Lo anterior es así *"naturalmente"*. Pero es así *"naturalmente"* porque Dios lo ha querido, porque es algo inscrito en el orden que la divinidad ha forjado para el cosmos. Por consiguiente, dudar de ese orden, cuestionarlo, criticarlo, equivale a oponerse a los designios de la Providencia y al curso que Dios le ha trazado al universo.

Tal fue el conglomerado ideológico predominante en la sociedad del Antiguo Régimen. En una sociedad que era, se comprendía y se explicaba a sí misma como sociedad estamental, compuesta por un conjunto de corporaciones y estamentos a cada uno de los cuales se le atribuía una función social determinada y característica. Precisamente para facilitar el cumplimiento de esa función social específica era para lo que a los miembros de cada estamento se les otorgaba un régimen jurídico también diferenciado. Es decir, la sociedad estamental estaba basada en la desigualdad ante el Derecho, que en el Antiguo Régimen se convirtió en criterio por excelencia de estratificación, diferenciación y jerarquización social. El Derecho creaba entonces las diferencias sociales, las consagraba, las ratificaba y reproducía sin cesar a través del privilegio. La sociedad del Antiguo Régimen no era una so-

ciedad integrada por sujetos iguales ante el Derecho, sino recorrida por la desigualdad y el privilegio.

Si esto es así, y además lo es porque Dios lo ha querido, se comprende que el primero de los elementos configuradores del Estado absoluto fuera precisamente el del origen divino del poder. Pero con postular el origen divino del poder no queda todo dicho. Dentro de aquel orden de ideas, ¿de dónde iba a proceder el poder sino de Dios? Lo que sucede es que la transmisión del poder se puede realizar a través de distintos mecanismos y con o sin intermediación. Lo característico de la concepción y de la organización absolutista del poder es que se entiende que el origen del mismo es *inmediatamente* divino. Es decir, que no hay mediaciones; que no hay eslabones intermedios; que Dios le ha entregado el poder al rey directamente, de donde se deduce que éste es el titular de un poder legítimo e irresponsable y de un poder que propende a su ilimitación. Los españoles de 1985, por muy corta que sea nuestra memoria histórica, estamos en condiciones de entender todo esto perfectamente. Si el poder que se ostenta y del que es titular ha sido conferido directamente por Dios, es obvio que ante nadie se tendrá que responder sino ante Dios. Luego nadie está en condiciones de limitar un poder que Dios mismo ha entregado. De manera que ese principio del origen inmediatamente divino del poder, que quizá en otro contexto pudiera sonar a abstracción sin sentido, está plagado de consecuencias políticas y jurídicas sumamente importantes.

Ese poder, ¿cómo se configura? Como poder soberano (segundo elemento esencial de la organización absolutista). Como poder supremo, único en su género, indivisible, autónomo; un poder que se concreta en una serie de regalías cuyo único sujeto es el monarca, el cual, en tanto que soberano, reune en sus manos la totalidad del poder político.

Casi tan importante como el de la titularidad monárquica de la soberanía, un tercer principio o elemento que también contribuyó a conferirle personalidad propia a la organización política absolutista. No se trata ya de que el rey sea el titular del poder; es que además lo ejerce personalmente de forma concentrada e indivisa. El poder no se fragmenta; es un bloque compacto y esférico. El rey legisla y es, simultáneamente, sumo gobernante y juez supremo. Todas aquellas atribuciones inherentes a la soberanía (regalías) son ejercidas de modo indivisible por el monarca, quien por lo demás propende a introducir paulatinamente dosis mayores de uniformidad y centralización. La tendencia a la centralización es poco menos que inevitable, forma parte de la lógica interna del sistema y es corolario obligado de su funcionamiento. Como lo es, en fin, que el rey se sitúe por encima del Derecho, *legibus solutus*. El monarca no está necesariamente sometido a las leyes positivas. No olvidemos que nos hallamos ante un rey legislador e irrespon-

sable (salvo ante Dios). Dentro de este orden de cosas lo ilógico y extraño hubiera sido partir del principio inverso de sujeción del monarca al Derecho.

* * *

Cuando, después de haber esbozado el esquema que antecede, cambiamos de campo y nos trasladamos al mundo constitucional, las diferencias resultan abismales. Acaso la primera que salte a la vista sea la relativa al proceso de conformación del Estado constitucional, porque, a diferencia de lo que sucedía en el Antiguo Régimen con el Estado absolutista, el Estado constitucional ha sido, a mi juicio, realidad conceptual antes que realidad política. El Estado constitucional sí ha sido trazado con tiralíneas. Aquí no hace falta que el historiador induzca. Lo que el historiador tiene que hacer es deducir, partir de unos principios generales de los cuales se desgaja con espontaneidad y lógica férrea todo aquello que es característico del Estado constitucional, que estaba en la mente de los hombres del siglo XVIII, que estaba en los libros, antes de que la revolución liberal lo llevara a la práctica política y articulara ese cuadro de conceptos en un marco institucional concreto. De modo que el proceso de formación del Estado constitucional ha sido el inverso que el de su antecesor, como muy otros fueron también los presupuestos de aquél y de éste. El Estado constitucional nada tiene ya que ver con Aristóteles ni con la Escolástica. Es justamente el antiaristotelismo, el antiescolasticismo, la filosofía y el sistema ideológico propio del Racionalismo, lo que se encuentra en la génesis del Estado constitucional.

El Estado constitucional no se comprende si prescindimos de los planteamientos contractualistas. Pero el contractualismo en que se basa el Estado constitucional es cualitativamente distinto y nada tiene que ver con aquel otro que sirvió de soporte al pactismo bajomedieval y que se materializaba en el pacto entre la comunidad y el titular del poder. El contractualismo presente en la doctrina protoliberal se concreta en el *pactum societatis*. El punto de partida es el estado de naturaleza. Los hombres son seres políticos porque libremente han convenido convertirse en tales. Tanto la sociedad como el poder político tienen un origen convencional, son producto del acuerdo de seres libres e iguales entre sí.

A nadie puede pasarle inadvertida la orientación individualista y secularizadora de tales doctrinas, que penetraron en España a lo largo del último tercio del siglo XVIII y de los años iniciales del XIX. Los enciclopedistas franceses, así como Adam Smith (cuya *Riqueza de las naciones* no es menos iluminadora que las páginas de aquéllos), eran perfectamente conocidos a este lado de los Pirineos, a pesar de las pro-

hibiciones inquisitoriales y de la redoblada actividad de la censura. A comienzos del XIX ya se había producido la recepción en España de la ideología liberal. De lo contrario resultaría incomprensible el fulgurante establecimiento del Estado constitucional.

Fulgurante —repito—, y no estoy exagerando. Las sesiones de las Cortes de Cádiz se inauguraron el 24 de septiembre de 1810. Ese mismo día aparece su primer Decreto. El segundo es del 25 de septiembre. Al leerlos se comprueba que es otro el lenguaje, otros los conceptos, otra la visión del orden político que subyace al articulado de los dos primeros decretos de las Cortes, que tendrán cumplido desarrollo en la Constitución de 1812. Entre septiembre de 1810 y marzo de 1812 se ha producido la revolución política constitucional.

¿En qué consiste dicha revolución? ¿Qué Estado intentaron edificar los liberales reunidos en Cádiz? Un Estado fundado sobre conceptos que a veces no son del todo nuevos, sino recibidos del Antiguo Régimen, pero que, aún así, jugarán a partir de ahora un papel completamente distinto al que habían desempeñado hasta entonces. Es lo que sucede, por ejemplo, con la noción de soberanía, cuyo titular ya no es el mismo. Desde la óptica del absolutismo el titular de la soberanía no podía ser sino el rey. Ahora la titularidad de la soberanía se ha desplazado. Basta con leer el primer Decreto de las Cortes, la documentación que antecede al texto constitucional o, por supuesto, el articulado de la Constitución, para encontrar formulado el principio de que la soberanía reside en la Nación.

Observen ustedes que eso que parece tan lejano, tan abstracto, tan ajeno a la realidad política cotidiana, tiene consecuencias importantísimas. Que el rey (una persona de carne y hueso) fuera el titular de la soberanía implicaba que esa persona, dotada de entidad física, podía ejercer por sí misma el poder de que era titular. Cuando la soberanía reside en el rey no hay ninguna necesidad de separar la titularidad y el ejercicio, porque es material, físicamente posible, que el soberano unipersonal ejerza ese poder del que es titular. Cuando, por el contrario, la titularidad de la soberanía no recae en una persona física, sino en una entidad ideal, convendrán ustedes conmigo en que la nación no puede ejercer inmediatamente y por sí misma la soberanía. La nación no tiene músculos, huesos, nervios; puede tenerlos a título ideal, pero no pasa de ser una persona ficticia, y entonces de ese principio teórico que residencia la soberanía en la nación se desprende como exigencia técnica ineludible la de separar la titularidad y el ejercicio del poder supremo. Pero como la nación está a su vez compuesta por individuos libres e iguales, portadores de idénticos derechos, entonces el poder soberano hay que ejercerlo a través de representantes. Espontáneamente, por pura lógica interna, el Estado constitucional tiene que ser un Estado representativo. Y un Estado representativo que, garante y al servi-

cio de la libertad e igualdad de todos los hombres, tiene que dotarse a sí mismo de los mecanismos susceptibles de garantizar efectivamente tales libertades y esa situación de igualdad formal. Por eso, lo que no cabía en el Antiguo Régimen va a ser ahora una exigencia inexorable y constituye el segundo elemento diferenciador del Estado constitucional: la división de poderes.

División ¿de qué poderes? ¿Acaso no habíamos hablado antes de la soberanía como poder indivisible? Naturalmente. Es que la división o separación de poderes no implica la partición de la soberanía. Lo que se divide no son porciones de soberanía; lo que se divide son las distintas manifestaciones o emanaciones de la soberanía. Lo que se divide o se separa es el ejercicio de las atribuciones soberanas, que es algo muy distinto.

Esa separación o división se puede hacer atendiendo a diversos criterios. La separación de poderes admite numerosas variantes y de hecho existe, desde los primeros planteamientos de Locke en la Inglaterra del XVII, una gama amplísima de concreciones del principio de separación de poderes. Quizá convenga recordar que para los primeros liberales la separación no se concebía a este lado del Atlántico de una forma rígida, sino más bien como la diferenciación de los órganos titulares de los tres poderes clásicos. La separación de poderes no es una entre varias, sino la garantía por excelencia del ejercicio de la libertad política. Dicho así o de forma muy parecida lo encontramos, por ejemplo, en el Discurso que precede a la Constitución; en el Decreto de 24 de septiembre de 1810 que reiteradamente vengo citando; en el propio texto constitucional de 1812 (artículos 15 y siguientes). Tres poderes articulados de tal suerte que en el fondo (según la interpretación de Santamaría Pastor, que me parece acertada) el predominio corresponde al Poder Judicial, porque en última instancia el Poder Judicial es el que está legitimado y constitucionalmente facultado para enjuiciar a la propia Administración, al propio Poder Ejecutivo, lo que, como es obvio, supone la superioridad del Poder Judicial sobre los dos restantes, y representa una versión judicialista de la división de poderes, que es la que prevaleció en el período gaditano.

Soberanía nacional, división de poderes y, en tercer lugar, una batería de derechos individuales. Si, como antes hemos visto, se considera al hombre portador por naturaleza de unos derechos que el enfático lenguaje de la época calificará de inalienables e imprescriptibles, anteriores al establecimiento de una organización política determinada, parece evidente que una de las primeras y más importantes funciones que deberá desempeñar la organización política será justamente no sólo la de reconocer, sino también la de garantizar y proteger el ejercicio de esos derechos individuales. Así viene a indicárnoslo de alguna manera el artículo 4 de la Constitución de Cádiz, y así lo prueba de forma fe-

haciente el iter legislativo de las Cortes de Cádiz, desde 1810 hasta 1814, lo que no obsta para que en el campo de los derechos individuales quepan muchas variantes diferentes y sucesivas interpretaciones. Entonces se puso el acento en dos derechos: de una parte, en el ámbito privado, en el derecho a la propiedad privada; de otra parte, en la libertad de imprenta, es decir, en el derecho a la libertad de expresión, de difusión de las propias ideas.

Esas libertades —todas ellas— reposan, no lo olvidemos, sobre la igualdad ante la ley. Si todos los hombres son portadores de unos mismos derechos, es obvio que esa igualdad en la titularidad de los derechos naturales (derechos del hombre y del ciudadano) tiene que traducirse en la igualdad ante el ordenamiento jurídico. La ley dice Argüelles, en el Discurso preliminar a la Constitución de 1812, ha de ser una para todos y en su aplicación no ha de haber acepción de personas. Pero ¿igual sólo para todos los ciudadanos o también para el propio Estado que los ciudadanos han constituido? La pregunta es cualquier cosa menos ociosa, habida cuenta del Estado presidido por un *princeps legibus solutus* que precedió al Estado constitucional. Pues sí, igualdad ante la ley, respeto a la ley por parte de todos los ciudadanos, incluidos el Estado y sus órganos. O sea, la organización política constitucional, que se diferencia del Estado absoluto, en primer lugar, por depositar la soberanía de la nación; en segundo lugar por dar cabida al principio de división de poderes; en tercer lugar por enfatizar y desarrollar la doctrina de los derechos individuales, se diferencia también, en cuarto, último y definitivo lugar, por ser un Estado de derecho. Los órganos y autoridades estatales están sujetas al principio de legalidad. Y esto no es un elemento sobrevenido; es un elemento primario y primordial del Estado constitucional, que ya aparece de algún modo en ese primer Decreto de 24 de septiembre de 1810 y, sobre todo, bien que de forma indirecta, en el artículo 226 de la Constitución de Cádiz; precepto que establece la responsabilidad ministerial. Los secretarios de despacho serán responsables ante las Cortes de las órdenes que autoricen contrarias a la Constitución o a las leyes, sin que les sirva de excusa que lo haya mandado el rey.

Esos cuatro grandes pilares a los que sucesivamente me he referido quedan cubiertos por una gran cúpula que representa otra novedad respecto al Estado absoluto: la cúpula constitucional. Es decir, los principios precedentes no sólo están expresados, repetidos una y mil veces por los tratadistas y pensadores, incluso por periodistas y literatos; está dicho y formalizado jurídicamente en una norma fundamental y suprema: en la Constitución.

A estas alturas de la exposición me parece que carecería de sentido invertir demasiado tiempo en llamar la atención sobre la magnitud del

cambio que se ha producido y la abismal diferencia que separa al Estado absoluto y al Estado constitucional. Bien miradas las cosas, el segundo es la antítesis del primero; es el negativo del Estado absoluto. Frente a la soberanía regia, la soberanía de la nación. Frente al ejercicio indiviso y concentrado de todos los poderes, división de poderes. Frente a la desvinculación de las leyes, Estado de derecho, principio de legalidad, formalización constitucional de los enunciados antecedentes.

* * *

No hay que incurrir, sin embargo, en la ingenuidad de pensar que cuanto hasta ahora les he dicho sea toda la verdad. Anteriormente he aludido al establecimiento del Estado constitucional en España y lo he calificado de fulgurante. Reconocerán que me asistían sólidas razones. La articulación jurídica del Estado constitucional fue en España temprana y espectacular. Pero una cosa es la formalización jurídica del Estado constitucional y otra muy diversa su implantación efectiva. Y no estoy pensando exclusivamente en el hecho de que en 1814 regresara Fernando VII y sucediera lo que de todos es harto conocido. Me refiero a algo que trasciende y desborda a la persona de Fernando VII y que siguió a su fallecimiento en 1833. Ese modelo constitucional tempranamente diseñado a golpe de normas jurídicas, en realidad no llegó a estar eficazmente implantado nunca, ni en vida ni tras la muerte de Fernando VII, porque a partir de 1833, cuando se inicie un nuevo proceso que conducirá, ahora sí, al establecimiento definitivo de un régimen liberal, ese régimen responderá a otro liberalismo que ya no es el protoliberalismo gaditano. Será un liberalismo vaciado, en el que los principios gaditanos han sido objeto de fuerte adulteración y en el que, y esto es lo más importante, ese liberalismo aguado coexiste con abundantes residuos del absolutismo.

En 1836 se produce el Motín de la Granja, se restablece formalmente la vigencia de la Constitución de Cádiz y las Cortes se reunen el 24 de octubre. Al cabo de muy pocos días, el 5 de noviembre, ya está nombrada la Comisión para proceder a la reforma constitucional. Se trata de reformar la Constitución de 1812. Las bases confesadas de esa reforma son las de aligerar el bicameralismo; robustecer la posición de la monarquía; modificar el sistema electoral. En el fondo no se trata de una reforma constitucional, sino de algo mucho más profundo: de echar el cerrojo al modelo protoliberal de Cádiz. De hecho, el texto resultante, la Constitución de 1837, así como el régimen que subyace a ese texto de 1837, ya ha girado hacia el moderantismo; hacia el liberalismo de cuño doctrinario en el que (no es casual) la soberanía ya no

es solo de la nación. Aparece el principio de la soberanía compartida. La división de poderes ha sido también intensamente debilitada y adulterada: fuertes restricciones al Poder Judicial, reforzamiento de la Administración, etc. El Poder Legislativo se ejerce en dos cámaras, una de ellas compuesta en gran parte por miembros que lo son por derecho propio. La ley electoral introduce el sufragio censitario. Se recortan ostensiblemente los derechos individuales...

Todo eso dista mucho de coincidir con el modelo gaditano, primera y fulgurante manifestación del constitucionalismo en España. Ese nuevo liberalismo encubre una serie de aspectos larvados y solapados del absolutismo. Este es un tema que, como tantos otros de nuestra historia constitucional, está poco y mal estudiado. Cuando sometamos a análisis profundo la organización y el régimen estatal del segundo tercio del siglo XIX nos quedaremos sorprendidos ante tantos y tantos elementos absolutistas que siguen vivos y se perpetúan. El liberalismo de Cádiz, como el Guadiana, se mete entre tanto bajo tierra. Cuando vuelva a salir a la superficie, el marco histórico será ya completamente distinto. El liberalismo contraerá entonces matrimonio con la democracia, originándose así otra clase de organización política cuyo examen debemos aplazar para mejor ocasión.

B. GONZÁLEZ ALONSO
Universitat de Salamanca